



A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018): MUDANÇAS PARA A LEGITIMIDADE? UM TESTE DA TEORIA DE CHARLES HERMANN

The Michel Temer government's foreign policy (2016-2018): changes towards legitimacy? A test of Charles Hermann's theory

Álvaro Vicente Costa Silva¹

Introdução

No campo da Análise da Política Externa (APE), um dos principais objetivos de pesquisadores é conseguir tipificar e explicar quando e como podem ocorrer inflexões em política externa. Um dos principais trabalhos dentro do campo voltados a esse objetivo é o de Charles Hermann, *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, de 1990. Outras obras relevantes para tal objetivo são o livro *Painful Choices*, de David Welch (2005); e *Culture, Strategy and Foreign Policy*, artigo de Michael Barnett (1999). Na análise da política externa brasileira, o artigo de Hermann foi utilizado para explicar as mudanças entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) e entre os de Lula e Dilma Rousseff (CORNETET, 2014).

Este artigo propõe um teste do potencial analítico da literatura existente sobre mudanças em política externa para a análise da política externa brasileira. Assim, seguindo a tipificação de Arent Lijphart (1971), este trabalho tem um viés confirmador de teoria, que analisará um caso dentro das variáveis de uma proposição teórica para o seu teste e possível confirmação para aplicação para a análise da política externa brasileira. Para isso, testaremos a teoria com uma análise das diferenças entre as políticas externas de Dilma Rousseff e Michel Temer, entre os anos de 2011 e 2018, de modo a aplicar a teoria a um caso recente e que, a nosso entender, é passível de explicação por se tratar de um caso de mudança de política externa aliado a uma mudança de postos entre Presidente e vice-presidente.

Temer assumiu a Presidência em 2016, após um processo de impeachment conturbado, cuja legitimidade é questionada por alguns setores da sociedade. Ao substituir Dilma Rousseff, adotou algumas

¹ Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ e membro do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE-UERJ). Email alvarovicentecosta@gmail.com

reformas – como a Trabalhista, por exemplo – como bandeiras de seu governo, que são divergentes em relação ao projeto defendido pela ex-presidente e seus eleitores em 2016. Nosso objetivo é, aplicando a teoria de Hermann, responder ao seguinte questionamento: Caso tenham existido, quais foram as mudanças em política externa proporcionadas pelo governo Michel Temer em relação ao que foi visto no governo Rousseff? Seguiremos a definição de Hill (2003) sobre política externa: é a soma de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (Estado) nas relações internacionais.

Considerando as limitações para obtenção de fontes para a análise de fenômenos que ainda estão em acontecimento, nós utilizaremos discursos, artigos em jornais, notícias e fontes bibliográficas para analisar tal impacto e responder à pergunta principal do artigo, avaliando a capacidade da literatura em explicar o fenômeno. Para tal, este artigo está dividido em seis seções, contando com esta introdução. A segunda apresentará os arranjos teóricos de APE que analisam mudanças em política externa. Depois, haverá a exposição dos condicionantes da queda de Rousseff e da ascensão de Temer, que impactariam na política externa. Na quarta seção, indicaremos ações em política externa gestadas pelos dois governos. Na quinta seção, aplicaremos a teoria de Hermann para analisar as diferenças e suas origens na política externa de Temer. Por último, traremos as conclusões finais.

Hermann e o estudo da mudança em política externa

Nós basearemos nossa análise no artigo de Hermann (1990). Justificamos nossa escolha por ser uma obra que foi aplicada para analisar outros períodos da política externa brasileira, conforme descrito na seção anterior. Além disso, temos uma limitação para o uso da obra de Welch (2005). Este autor pauta sua análise de mudanças em política externa em elementos das psicologias cognitiva e social, aos moldes dos trabalhos de Jervis (2017). Tal análise busca em elementos como a necessidade de manter um determinado rumo em política externa por um “fechamento cognitivo” às possíveis falhas (seja por interpretação enviesada de informações, seja pelo alto custo dispendido nesse curso de ação), e em experiências passadas que moldaram a formação do tomador de decisão a gênese da escolha entre opções de política exterior. Entretanto, essa análise demanda a disponibilidade de entrevistas, telegramas, análises de conjuntura e ofícios em que tais elementos estão presentes nas justificativas de escolhas do tomador de decisão. Infelizmente, até pelo fato de ser um fenômeno contemporâneo, ainda não temos acesso a tais fontes.

Nesse sentido, reforçamos nossa escolha pelo modelo de Hermann, que podemos utilizar com as fontes que temos acesso. Nesse modelo, o autor tipifica quatro mudanças em política externa no geral: de *ajuste*, com mudança no nível de esforço em uma ação; de *programa*, em que há mudança no método para lidar com um problema; de *objetivo*, em que o propósito e os problemas a serem focados são alterados; e de *orientação internacional*, em que a concepção do papel internacional do país sofre alteração. Tais mudanças poderiam ser originadas em quatro pontos: 1) mudança no ambiente político doméstico (não apenas de

regime, mas também no alinhamento de forças políticas internas e *constituencies*²); 2) burocracias, cuja normatividade administrativa serve como resistência às mudanças, mas que uma corrente inovadora, por meio de funcionários competentes, pode superar; 3) cibernética, que é o monitoramento de informações por um agente, para análise de sua posição em relação aos fins a serem alcançados; e 4) *learning*, quando o *decisionmaker* ganha conhecimento ou habilidade com “lições” do sistema internacional (HERMANN, 1990).

Considerando isso, segundo Hermann (1990), as fontes de mudanças podem ser quatro. A primeira é o líder, quando este usa de sua energia e poder para impor sua visão e redirecionar a política externa. A segunda pode vir da burocracia, quando certa corrente institucional começa a advogar por mudança – geralmente um grupo de patente média, em melhor condição de assistir os erros e identificar inovações necessárias. A reestruturação doméstica é outro ponto, em que segmentos políticos domésticos que são a base da governabilidade viram agente de mudança – elites podem mudar de opinião, por exemplo. Por fim, choques externos são considerados como fonte de mudança, afinal, mudanças dramáticas no cenário internacional possuem impacto imediato sobre os países.

Tomando esses elementos apontados por Charles Hermann, nosso intuito é testar sua aplicabilidade, usando das inflexões feitas no governo Temer (2016-2018) em relação ao que foi visto no governo Rousseff (2011-2016). Para alcançarmos tal objetivo, usaremos do método comparativo, em que a análise dos documentos disponíveis nos indicará se as explicações fornecidas por Hermann são capazes de lidar com potenciais mudanças no curso da política externa de um Estado.

Para Lijphart (1971), uma explicação científica tem dois elementos básicos: o estabelecimento de relações empíricas entre duas ou mais variáveis selecionadas, enquanto o impacto das outras sobre o objeto de estudo é controlado. Ou seja, seria o estabelecimento de um relacionamento entre variáveis com uma “cláusula” *ceteris paribus*. Além disso, o autor aponta que um caso desviante não é suficiente para refutar uma teoria – eles enfraquecem uma hipótese probabilística, mas só a invalidam se os desvios forem suficientes para fazer uma relação hipotética entre variáveis desaparecer. Assim, uma teoria seria validada caso seja provada a relação entre as variáveis selecionadas para análise, e os estudos de caso “confirmadores” de teoria ajudariam no teste da existência dessas relações.

Tomamos como variável independente a chefia de governo. Mudanças nela podem ou não incidir em mudanças na agenda da política externa, afinal, é o chefe de governo (no caso brasileiro, o Presidente) que indica o chanceler e é, constitucionalmente, a unidade última de decisão em política exterior. As *constituencies* que servem de apoio a tais chefes podem ser diferentes, o que também poderia incidir em mudança, afinal, uma política externa *x* que é aprazível para determinado grupo societário que apoia um partido ou candidato *a*, pode não o ser para um outro grupo, que pode vir a apoiar um partido ou candidato *b*. Assim, as decisões em política externa brasileira seriam a variável dependente, afinal, dependem dos *policymakers* e *decisionmakers* indicados pela presidência. Entretanto, gestões da burocracia (neste caso, o MRE) e choques

² Setores da sociedade cujo apoio é fundamental para que o mandatário político consiga realizar ações em seu governo e permanecer no cargo.

externos podem diminuir o controle presidencial sobre a política externa – o que as torna variáveis condicionais³. Avancemos, agora, para uma exposição das políticas externas de Rousseff e Temer.

A ascensão e a queda do governo Dilma

Dilma Rousseff foi escolhida como substituta de Lula para disputar as eleições presidenciais de 2010, vencendo-a no segundo turno contra o candidato do PSDB, José Serra. O contexto vivenciado por Lula no início dos anos 2000 era favorável a políticas de cunho mais questionador da ordem internacional e autônomo. Duas características desse contexto podem ser realçadas. Diniz (2011) aponta o esgotamento do projeto neoliberal, dominante ao longo da década de 1990, em meio à insatisfação de setores sociais com tais políticas; e os impactos da crise de 2008, como o declínio que ela gerou na legitimidade das medidas econômicas ortodoxas, favorecendo a ascensão de interpretações diferentes sobre o desenvolvimento econômico.

Além disso, entre 2003 e 2010, Carneiro (2018) aponta que houve o aumento no preço das *commodities*, nas exportações brasileiras, e no consumo das famílias, estimulado pelas políticas de distribuição de renda e pelo fácil acesso ao crédito. Tais fatores auxiliaram em um panorama econômico favorável. A partir de 2010, o limite de endividamento das famílias e do risco de exposição dos bancos privados retraíram o crédito. Conti e Blikstad (2018) também indicam a desaceleração do crescimento chinês no período e a consequente queda de demanda de importações por parte daquele país. Isso gerou um incremento da concorrência internacional pelo mercado latino-americano por parte da China e outros países centrais, estimulando a busca por uma nova política econômica entre 2011 e 2016.

O projeto inicial, de acordo com Carneiro (2018) foi a busca pelo reforço da indústria e da infraestrutura, apoiada em investimentos do Estado, focando nas empreiteiras, indústrias, na chamada “nova classe média” e na classe trabalhadora. Entretanto, o autor afirma que o governo não conseguiu replicar a estratégia de conciliação de interesses de Lula: industriais e empreiteiros abandonaram o projeto, enquanto diversos setores da classe média se opuseram à iniciativa. Essa situação estimulou uma reversão da estratégia econômica em 2014, com a adoção de um ajuste ortodoxo, visando a confiança do mercado financeiro – mas o PIB cresceu apenas 0,1% naquele ano (IBGE, 2015). Considerando o acirramento do clima político, especialmente após o resultado apertado das eleições de 2014 (de 3% de diferença entre os candidatos) e da eclosão da Operação Lava Jato, a situação de crise econômica aliava-se à de crise política.

O panorama começou a ser agravado desde as manifestações de 2013. Alonso (2017) separa os protestos que ocorreram entre 2013 e 2016 em três ciclos. O primeiro, “ciclo mosaico”, ocorreu em 2013, organizado pelo *Movimento Passe Livre*, com foco inicial na busca pela revogação do aumento das tarifas do transporte público. Em meio a repressão governamental, houve uma massificação dos atos. Ela atraiu um

³ Van Evera (1997) define uma variável condicional como “uma variável que indica uma condição antecedente, determinando o grau de impacto que a variável independente terá sobre a dependente”. Neste caso, o Presidente terá maior controle sobre a gestão e maior capacidade para mudanças na política externa quando o MRE não tentar bloquear suas iniciativas e quando o ambiente internacional não for demasiadamente proibitivo, afinal, o Brasil é um país com poucos recursos de poder no sistema internacional.

grupo de pessoas sem ativismo prévio e com pautas difusas – mais saúde, segurança e anticorrupção – esta, inclusive, ligada a uma insatisfação generalizada da população sobre a classe política.

A partir dos outros dois ciclos, “patriota”, entre 2014 e 2015, e o do *impeachment*, a partir de 2015, a oposição ao governo Dilma Rousseff tornou-se mais clara, com a associação direta do PT à corrupção. Alonso (2017) aponta que, nesse contexto, emergiram grupos como o *Movimento Brasil Livre* (MBL). Os protestos coordenados por esses grupos foram responsáveis por diminuir a popularidade de Rousseff, que atingiu mais de 70% de reprovação (AGOSTINE, 2015), e estimulou o pedido de *impeachment* protocolado em 2015 pelos juristas Hélio Bicudo e Janaína Paschoal. Em 2016, Lula é conduzido coercitivamente para depor. Em março do mesmo ano, mais um grande protesto ocorre em SP, com apoio do empresariado – incluindo a presença do pato inflável da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do boneco de Lula caracterizado como presidiário (ALONSO, 2017).

Segundo Avritzer (2016), a origem da ascensão conservadora estaria na inconformidade de eleitores do candidato Aécio Neves (PSDB), derrotado por uma diferença de 3% dos votos em 2014, aliado ao aumento das expectativas do restante da população sobre o governo Rousseff. Considerando a crise econômica e os escândalos de corrupção, tais expectativas não se confirmaram, gerando uma desilusão generalizada. Tanto que a maior parte dos manifestantes em 2013 era de classe média ou alta – 49% deles tinham renda superior a 5 salários-mínimos (G1, 2013). Tal padrão foi mantido em 2015, com o adendo de que a maior parte dos envolvidos foi eleitora de Aécio Neves em 2014, percentual que atingiu 82% em um dos casos (DESIDÉRIO, 2013).

A ascensão de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados foi um marco para o início do processo de derrocada do governo Rousseff. Ali houve a perda do poder de agenda da presidente, ou seja, ela não conseguia mais avançar com suas pautas no Legislativo. Considerando a existência do presidencialismo de coalisão no Brasil, em um ambiente de alto fracionamento governamental (como o de Rousseff), o presidente pode virar refém de acordos regionais e ser contestado por lideranças de outros partidos. Isso é notável se os enteveros se acirrarem e concessões recíprocas não forem feitas para resguardar a coalisão de um fracionamento polarizado, em que o líder tende a perder sua autonomia de modo progressivo (ABRANCHES, 1988). Cunha prosseguiu com um dos pedidos de *impeachment* até a sua votação na Câmara, em 17 de abril de 2016, com 367 votos a favor. Em 31 de agosto de 2016 veio a votação do processo no Senado, com 61 votos favoráveis e 20 contrários, culminando com o afastamento da presidente.

Nesse contexto, emergiu Michel Temer. Diferentemente do governo Rousseff, seu intuito foi o de reformar a economia brasileira seguindo um viés ortodoxo, expresso no documento chamado *Uma Ponte Para o Futuro*, lançado em fins de 2015. A recusa da adoção das medidas propostas no documento foi um dos motivos, de acordo com Temer, para o impedimento de Rousseff⁴. Apontando para a existência de um Estado ineficiente, defendeu reformas estruturais, criticando “excessos” dos governos petistas e dispositivos da

⁴ A declaração foi dada em discurso de Temer durante almoço com investidores em Nova Iorque, no dia 21 de setembro de 2016. Ver BRASIL, 2016h.

Constituição que “obrigam” o aumento de despesas. A necessidade da obtenção de superávits primários para cobrir as despesas de juros da dívida pública e de uma reforma previdenciária foram defendidas (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Tais ideias foram refletidas na ascensão de Temer à Presidência. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal” e limita os gastos do Estado por um período de 20 anos foi aprovada. Além disso, o projeto da reforma trabalhista, defendida com o intuito de aumentar a competitividade do país, também foi aprovada, algo a que o PT se opôs com veemência (PT, 2017; 2018). Seu governo contou com o apoio de setores do empresariado – como a Fiesp, que se engajou em protestos em 2015 e 2016 – que passaram a enxergá-lo como a melhor alternativa para escapar da crise, inclusive pelas medidas propostas por Temer (BENITES, 2016; FRIAS, 2017). Além disso, contou com o apoio dos grupos sociais que defenderam o processo de *impeachment*, tido como uma oportunidade para avançarem suas demandas.

O cenário internacional tornou-se mais instável nesse período, podendo-se realçar a eleição de Donald Trump nos EUA e o *Brexit*⁵. Além disso na América do Sul a balança política começava a pender à centro-direita, com a eleição de Mauricio Macri na Argentina e de Pedro Kuczynski no Peru (SARAIVA, 2017). Malamud (2016) aponta que a permanência dos governos da esquerda na região estava calcada em fatores como o *boom* das *commodities*, o crescimento da China, e os programas de transferência de renda. Conforme visto no início desta seção, a desaceleração do crescimento chinês gerou a diminuição da demanda por *commodities*, reduzindo seu preço. Isso gerou uma situação de crise no Brasil, que limitou a capacidade da expansão de programas sociais. Esta foi a condição externa que estimulou o ambiente de crise que vigorou desde o governo Rousseff, e com a qual o governo Temer lidaria. Sob tais condições, a política externa também sofreria mudanças.

As políticas externas: entre a passividade e a inércia

Em matéria de política externa, Rousseff herdaria elementos conceituais vistos ao longo dos governos Lula. Eles seriam, por exemplo, a ideia da integração produtiva, com a consideração de elementos como a infraestrutura e a logística regional; a primazia do multilateralismo, aliada a uma estratégia ofensiva na área comercial e financeira (como no G20 e no BRICS); e a identidade de país mediador (LIMA, 2010). Segundo Spektor (2014), os elementos centrais que foram mantidos foram as relações cordiais com os EUA, a cooperação ativa com os vizinhos para tornar a América do Sul um espaço geopolítico independente, e a coalizão com outros países em via de desenvolvimento (PVDs) de modo a revisar o sistema internacional. Outro ponto a ser ressaltado foi a permanência do grupo tido como “autonomista”⁶ em postos importantes no MRE (SARAIVA; VELASCO, 2016).

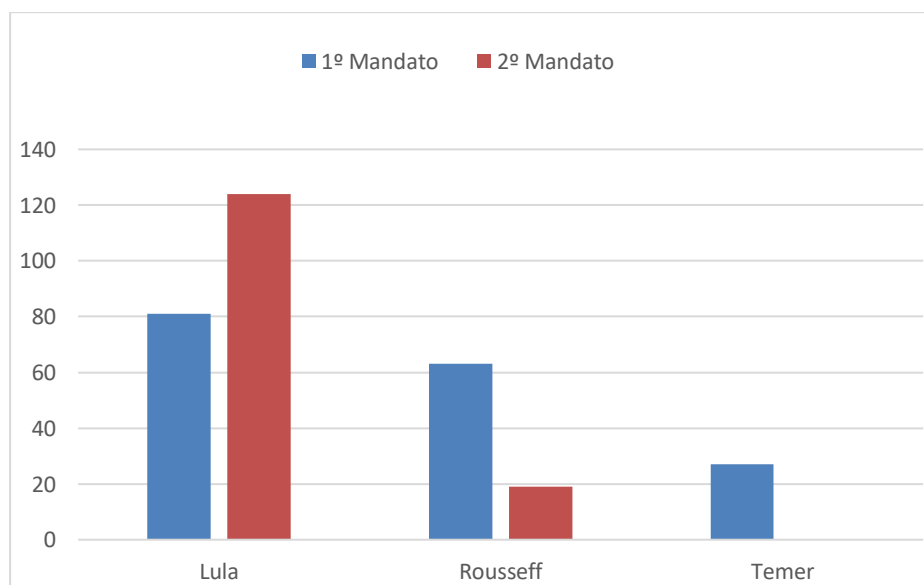
⁵ Alcinha dada ao referendo proposto pelo Primeiro-Ministro David Cameron à população do Reino Unido, visando decidir a permanência ou a saída do país da União Europeia. A maioria da população optou pela saída.

⁶ “Autonomistas” seriam o grupo de funcionários do MRE defensores do ideal desenvolvimentista, de uma aproximação com outros países emergentes e de reformas dos regimes internacionais em favor dos países do “Sul global”. O outro grupo seria o “institucionalista”.

Entretanto, ainda que conceitualmente tenha existido continuidade (especialmente no foco multilateral e na atenção para a América do Sul), isso não foi verificado no nível de esforço e proatividade da política externa. Sobre esse ponto, houve a adoção de uma postura mais reativa e espasmódica, reflexos das conjunturas desfavoráveis interna e externamente (SARAIVA, 2014). Além disso, a presidente dedicou pouco tempo para a política externa – um exemplo é o fato de não ter viajado muito ao exterior em comparação ao ex-presidente Lula (vide Gráfico 1.1). Apesar da manutenção de prioridades e de conceitos, faltou a figura de liderança presidencial para alavancar iniciativas próprias no âmbito externo (MILANI, 2016). Somados aos condicionantes externos desfavoráveis, a presidente não teria identificado na política externa uma ferramenta assertiva para ganhar força e apoio doméstico (SPEKTOR, 2014).

Apesar dos condicionantes internacionais, a opção multilateral seguiu firme. O Mercosul foi expandido para abarcar a Venezuela, e houve o processo para o aceite da Bolívia. A OMC seguiu vista como o melhor caminho para a evolução do comércio internacional, sendo mantida certa distância em relação ao ideário do Tratado Transpacífico, o que gerou críticas, como a de Barbosa (2016), sobre um “isolamento internacional” do Brasil. O realce da valorização da autonomia, apontada por Bastos e Hiratuka (2018) foi a postura de Rousseff em meio ao escândalo da espionagem dos EUA sobre ela: cancelamento da viagem presidencial para o país e a escolha do governo brasileiro pelos caças suecos *Gripen*, que vinham com o aditivo da transferência de tecnologia – realçando também a busca pela autonomia industrial. Nas relações com a Argentina, apesar do protecionismo argentino afastar investimentos e gerar críticas, Rousseff buscou manter o entendimento da relação bilateral em meio às diferenças na busca pelo desenvolvimento nacional (CERVO; LESSA, 2014).

Gráfico 1 – Viagens presidenciais de Lula, Rousseff e Temer



Fonte Para Lula, Cornetet (2014). Para Rousseff, Brasil (2011), Brasil (2012), Brasil (2013), Brasil (2014), Brasil (2015), Brasil (2016g). Para Temer, Brasil (2018c).

pragmático”, favorável a uma liberalização condicionada e ao apoio pragmático dos regimes internacionais para uma inserção internacional assertiva. Tais definições estão presentes em SARAIVA, 2010.

Desse modo, podemos caracterizar a política externa de Dilma como defensora do multilateralismo. A paciência com relação às negociações da OMC e a ideia da “responsabilidade ao proteger”⁷ como complemento da “responsabilidade para proteger”, no âmbito das missões de paz da ONU, são demonstrações desses pontos. Também seguiu a crença na importância da América do Sul como sendo a base de ação externa para o Brasil, ainda que, considerando as limitações de recursos, estivesse menos disposta a arcar com os custos de uma presença ativa na região.

Sua política externa defendia o multilateralismo como um meio efetivo de governança internacional, mas defendeu reformas em sua estrutura, demandando maior inclusão aos PVDs. A participação brasileira no BRICS seguia com tal intenção reformista, iniciada durante o governo Lula para aumentar o poder de barganha do país frente aos países desenvolvidos (FLEMES, 2010). Também seguiu com elementos paradigmáticos do que Cervo (2008) batizou como política externa “logística”, que seria aquela disposta a favorecer a industrialização brasileira usando dos instrumentos internacionais disponíveis para tal. Apesar de seu caráter mais passivo e reativo, nos momentos de “reação” seguiu a linha preconizada pelos governos Lula. Assim, apesar da baixa disposição de Rousseff em um engajamento mais efusivo, a maior timidez também não pode ser vista como uma ruptura, mas como uma adaptação ao contexto internacional adverso.

A ideia de ruptura viria com Michel Temer, ainda que não tenha sido tão bem-sucedida. O governo nomeou José Serra, do PSDB para o cargo de Chanceler. Em seu discurso de posse, Serra frisou que se guiaria por 10 diretrizes de ação⁸. Algumas das declarações foram críticas diretas à política externa engendrada pelos governos do PT. Frisou que a diplomacia “voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira” em vez de “conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”, apontando a “defesa da democracia [...] em qualquer país, em qualquer regime político”, ao que entende-se como uma sinalização à Venezuela (BRASIL, 2016a).

Também afirmou que o Brasil não mais “se restringiria” por uma “adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da OMC, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país”, que teria sido marginalizado em meio a uma ascensão do bilateralismo. A necessidade de uma aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico⁹ e uma estratégia de tom mais comercialista em relação à África, tida como “a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias e escassos benefícios econômicos” também foram citados. Por fim, Serra disse que voltaria a disponibilizar recursos ao MRE, além de “valorizar a carreira diplomática” respeitando o “critério do mérito”, ao “não discriminar em favor dos amigos do rei ou de correligionários de um partido” (BRASIL, 2016a).

⁷ Tal ideia representou um dos pontos altos da política externa de Rousseff. Sobre ela, é válido conferir o discurso proferido pelo chanceler Antonio Patriota na ONU, em 2012, em que há a discussão do conceito. Cf. BRASIL, 2012.

⁸ São elas: 1) Diplomacia refletindo os “legítimos valores” do Brasil, a serviço do país e não de “preferências ideológicas” de um partido político; 2) defesa da democracia e direitos humanos, respeitando também o princípio de não-ingerência; 3) responsabilidade ambiental; 4) defesa de soluções pacíficas de controvérsias; 5) não se restringir mais em favor de uma adesão “paralisadora” aos esforços multilaterais da OMC; 6) busca pela abertura de mercados; 7) manter parceria com os países da América Latina; 8) ampliar intercâmbio com parceiros tradicionais, como EUA e Europa; 9) incrementar relações com asiáticos e africanos, não sendo mais restrita a “laços fraternos do passado e correspondências culturais”, mas em intercâmbio econômico; 10) redução do “custo Brasil” com o aumento da produtividade e competitividade nacionais. Cf. BRASIL, 2016a.

⁹ Vale ressaltar que a Aliança do Pacífico foi formalizada em 2012, envolvendo Chile, Colômbia, México e Peru.

Apesar disso, tais mudanças profundas não foram implementadas, ao passo que a política externa foi relegada a segundo plano. Uma das mudanças foi a ascensão de diplomatas identificados com a corrente institucionalista pragmática a postos de destaque (SARAIWA, 2017). Dois exemplos ilustrativos são os de Marcos Caramuru, que foi secretário de assuntos internacionais do Ministério da Fazenda com FHC, e de Sérgio Amaral, que também ocupou cargos no governo tucano. O primeiro, supostamente impedido durante o interregno de Celso Amorim de assumir a embaixada no Canadá, foi nomeado por Serra para a embaixada brasileira na China; enquanto Amaral, que havia optado pela aposentadoria durante os governos petistas, foi nomeado por Serra para a embaixada brasileira nos EUA (O GLOBO, 2017).

Após a saída de José Serra do posto, em março de 2017, para a entrada de Aloysio Nunes, que era presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, outras mudanças nesse sentido ocorreram. Uma delas foi a ascensão de Eduardo Saboia, que ajudou um senador boliviano a fugir para o Brasil em 2013 e, como punição, foi removido da embaixada brasileira em La Paz. Temer assinou decreto promovendo o diplomata ao cargo de ministro de primeira classe (G1, 2016). Saboia, posteriormente, tornou-se chefe de gabinete de Aloysio Nunes e foi nomeado embaixador do Brasil no Japão (LIMA, 2018).

A questão da retomada de concessão de recursos ao MRE, inclusive para pagar organizações internacionais das quais o Brasil é membro, foi aludida por Rubens Barbosa (2017), eminente crítico da política externa dos governos petistas, como um dos principais pontos de “mudança de ênfase e orientação” do governo, junto de uma “desideologização” da política externa. Barbosa realçou um novo tratamento “objetivo” em relação ao Mercosul, a “desideologização” das relações com a Venezuela e um novo padrão de relações com os EUA, inclusive com a possibilidade do uso da Base de Alcântara pelos estadunidenses.

Houve também uma mudança no trato com países da América Latina. Inicialmente, uma linguagem mais ríspida foi verificada em notas de resposta do MRE aos países de governos mais à esquerda, quando estes levantaram suspeitas sobre o rito do *impeachment* contra Rousseff. Na nota 176, de 13 de maio de 2016, houve uma “rejeição enfática” de declarações (tidas como “propagação de falsidades”) de governos da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, além da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) (BRASIL, 2016b). Em 16 de maio, foi a vez da enfática condenação a El Salvador: Na nota 179, em resposta à suspensão de contatos oficiais da parte dos salvadorenhos, houve o realce da “estranheza [de] tantos equívocos [sobre o *impeachment*]”, pois o país “mantém intensas relações econômicas com o Brasil e é o maior beneficiário de cooperação técnica brasileira em toda a América Central” (BRASIL, 2016c).

A expectativa de “reconsideração de posição” deixa margem para a interpretação de uma ameaça velada à suspensão da provisão de cooperação brasileira para com os salvadorenhos. Notas questionando declarações de burocratas do Uruguai e da Venezuela também foram emitidas pelo MRE, e, em ambas as situações, os embaixadores dos respectivos países também foram chamados para consultas (BRASIL, 2016e; BRASIL, 2016f).

Críticas mais contundentes sobre o rompimento da condução democrática venezuelana também emergiram, o que pode ser visto em comunicados conjuntos do Brasil com outros países da região, sendo o de

01 de abril de 2017 o mais incisivo (BRASIL, 2016d; BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b). De fato, as relações com o país envolveram maior politização, culminando no afastamento da Venezuela do Mercosul e na estagnação do processo de admissão boliviana (SARAIVA, 2017). Além disso, é notável a queda do intercâmbio comercial entre os dois países a partir do governo Temer (ver Tabela 1) – o que, é verdade, também coincide com o agravamento da crise venezuelana.

Tabela 1 - Comércio do Brasil com a Venezuela 2011-2017 (em US\$ bilhões)

Ano	Exportações	Importações	Saldo comercial
2011	4,59	1,27	3,32
2012	4,99	0,99	4,00
2013	4,84	1,18	3,66
2014	4,57	1,17	3,39
2015	2,95	0,67	2,27
2016	1,28	0,41	0,86
2017	0,47	0,39	0,07

Fonte: BRASIL, 2018a.

Sobre a Aliança do Pacífico, as intenções de aproximação colocadas por José Serra se concretizaram na esfera comercial. Conforme aponta a Tabela 2, o intercâmbio entre o Brasil e os países da Aliança cresceu, com destaque para os saldos superavitários recordes em favor do Brasil. Já com a Argentina, além dos esforços conjuntos em favor de uma postura mais rígida com a Venezuela, houve a assinatura do Memorando de Entendimento para a criação do Mecanismo de Coordenação Política bilateral, de modo a coordenar posições em temas da esfera regional e global, buscando uma agenda comum de trabalho.

Enquanto isso, dois outros pontos chamam a atenção no governo de Temer. Primeiramente, na maioria de seus discursos há um realce de seu governo como “presidencialista com ar semiparlamentarista”, realçando um bom diálogo do governo com o Congresso – o que seria uma diferença em relação ao governo Rousseff¹⁰. Soa como uma maneira de buscar maior legitimidade “política” ao seu governo frente ao sistema internacional, passando a imagem de um governo que está mais aberto ao diálogo com o poder Legislativo. Isso serviria de contraponto às críticas internas e externas sobre a legalidade e a motivação do rito do *impeachment*. De outro lado, a legitimidade “econômica”: a questão das reformas “modernizantes” foi frequentemente defendida, sendo a “PEC do Teto” dos gastos públicos alçada na maioria dos discursos de Temer no exterior¹¹ como exemplo de responsabilidade.

¹⁰ Um exemplo de uma contraposição de seu governo com o de Rousseff sobre o diálogo com o Congresso foi a entrevista concedida pelo presidente ao *Clarín*, em 02 de abril de 2016, em que argumenta que a falta de diálogo foi justamente uma das razões do impedimento da petista. Cf BRASIL, 2016i.

¹¹ Os discursos de Temer em Goa, em 17 de outubro de 2016; em Tóquio, em 19 de outubro de 2016; em discurso de encerramento do conselho empresarial Brasil-Suécia, em 03 de abril de 2017; em discurso em São Paulo, em 30 de maio de 2017; em seminário com investidores russos em Moscou, no dia 20 de junho de 2017; em discurso após encontro com o Presidente da Câmara de deputados russa, em Moscou, no dia 20 de junho de 2017; em encontro com investidores em Oslo, no dia 22 de junho de 2017; em encerramento de

Tabela 2 - Comércio do Brasil com os países da Aliança do Pacífico, 2012-2017 (em US\$ bilhões)

Ano	Exportações	Importações	Saldo comercial
2012	13,83	12,80	1,03
2013	13,94	13,34	0,60
2014	12,84	12,80	0,04
2015	11,50	10,21	1,29
2016	12,07	8,56	3,51
2017	14,30	10,75	3,55

Fonte: BRASIL, 2018b.

Tal legitimidade econômica também foi usada de modo a tentar atrair mais investimentos ao Brasil. E ela pode ser caracterizada especialmente pelas ações no BRICS, que Temer enxergou como primeiro meio de se conseguir sair da crise de modo mais direto. Ou seja, diferentemente de Lula e Dilma, que davam maior peso político ao grupo, Temer buscou dar maior ênfase ao lado econômico, ainda que sem resultados efetivos. Além disso, houve a abertura de negociações para a entrada na OCDE, que virou outro ponto elementar de sua política exterior. A ideia de entrar na organização soaria como um impulso externo para estimular a abertura econômica nacional (SARAIVA, 2017). Mas também pode ser vista como uma ação de Temer visando mais uma espécie de “renovação de credenciais” do Brasil como um ambiente confiável para investimentos e estável politicamente, mesmo depois de um processo de impedimento.

Dentre as 63 viagens de Rousseff no seu primeiro mandato, 23 (37% do total) foram para países da região, e 5 (8%) tanto para países do BRICS quanto para os EUA. Das 19 do segundo, 6 (32% do total) foram para a América do Sul, 3 (16%) aos EUA e 1 (5%) para a Rússia, membro do BRICS. No total, entre as 82 viagens feitas por Rousseff, 29 (35%) foram para a América do Sul, 6 (7%) para países do BRICS e 8 (10%) aos EUA. Das 27 viagens presidenciais de Temer ao longo de seu mandato, 9 (33%) foram para a América do Sul. 5 (19%) para países do BRICS e 3 (11%) para os EUA¹². É notável a tentativa de Temer em valorizar o BRICS, ainda que de uma maneira ressignificada, tentando utilizá-lo como um instrumento para angariar investimentos dos países do bloco.

A gênese da mudança

Depois da exposição das políticas externas dos governos, podemos avançar para a aplicação da teoria de Hermann, visando identificar as causas de mudanças e continuidades entre elas. Inicialmente, com base na caracterização do autor, podemos descrever a mudança existente como sendo de objetivo. Tal mudança

seminário com investidores chineses, em Pequim, no dia 02 de setembro de 2017; no Fórum Econômico Mundial, em Davos, no dia 24 de janeiro de 2018. Todos eles tiveram menções diretas à PEC do Teto. Todos os discursos estão disponíveis no site do Itamaraty, na seção “Discursos, artigos e entrevistas”.

¹² Para a fonte, vide Gráfico 1.1.

envolveria, resgatando as palavras de Hermann, o mote e os propósitos da política externa (HERMANN, 1990). Entretanto, ela foi limitada pela resistência do MRE em adotar mudanças bruscas, além do contexto de instabilidade internacional.

No governo Temer, o intuito da política externa foi a busca por investimentos, apoiada na construção de uma imagem do Brasil como um país defensor da ordem internacional vigente. A ideia de um país “responsável” economicamente substituiu a de um país “pujante” e “emergente”, inviabilizada em meio às condições adversas interna e externamente. A busca por tal renovação de credenciais substituiu a busca por uma revisão da ordem internacional. A aquiescência com a ordem vigente tem na própria intenção de entrar como país-membro da OCDE a sua representação máxima, dado o viés ortodoxo economicamente da organização, divergindo dos preceitos neodesenvolvimentistas que guiaram os governos do PT. As ações de Temer visaram sustentação doméstica, com uma força legitimadora externa para o governo realizar as reformas domésticas, demandadas pelas *constituencies* que o apoiam. E, também, visava sustentação externa, com a ideia de um governo responsável política e economicamente sendo legitimadora do rito do *impeachment*.

Um marco máximo de diferenciação em relação à Rousseff foi no trato com a Venezuela. A diferença é clara na retórica, mais efusiva no governo Temer, para a satisfação dos setores sociais diversos (especialmente os populares) que foram contrários aos governos do PT e associaram o governo de Nicolás Maduro às políticas petistas, à corrupção e, obviamente, ao “bolivarianismo”. Também é notável o declínio do intercâmbio econômico bilateral. Apesar disso, além da suspensão do país do Mercosul, medidas mais extremas não foram adotadas – o embaixador brasileiro no país, inclusive, foi mantido.

Entre as quatro áreas influenciadoras de mudança destacadas pelo autor, realçamos duas, que tiveram papéis opostos: o ambiente político doméstico e a burocracia. O *ambiente político doméstico*, conforme visto, sofreu mudanças bruscas, impactando na política externa. Temer, ainda que vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, empreendeu um programa de governo totalmente divergente do que foi proposto em 2014 pela presidente impedida. Os governos passaram a representar *constituencies* diferentes, com projetos políticos diferentes. Setores da classe média, empresariais e financeiros, desiludidos com as medidas econômicas petistas, apoiaram o *impeachment* esperando por políticas mais ortodoxas e que fossem mais próximas, inclusive, das propostas do candidato Aécio Neves. A mudança nesse alinhamento de forças estimulou uma mudança em política externa.

As três dimensões do sistema político doméstico, apontadas pelo teórico, sendo 1) grau de compromisso do governo com a política; 2) grau de apoio ou oposição dos setores sociais à política e 3) significado da questão nas disputas domésticas, tiveram impacto. O multilateralismo não foi abandonado, em parte pela “tradição” brasileira na opção multilateral, mas ressignificado, com ênfase maior em elementos econômicos em vez de políticos. O compromisso com os BRICS foi um ponto – em vez de um abandono da opção, conforme preconizado em um documento da Secretaria da Presidência que foi vazado (BRASIL, 2017c), houve a tentativa de uma “redefinição”, para um foco maior em uso do grupo para a atração de investimentos.

Do mesmo modo, o compromisso com a integração da América do Sul foi mantido, sendo apenas redefinido – havendo a tentativa de maior aproximação do Brasil e do Mercosul com a Aliança do Pacífico. A questão venezuelana também é encaixada no significado da questão nas disputas domésticas, bem como o relacionamento brasileiro com os países tidos como “bolivarianos”, altamente politizados no debate político nacional.

Já a *burocracia* brasileira, mais precisamente o MRE e rotina institucional, serviram como limitadores do impacto de tais mudanças. Apesar de alterações em postos cruciais, com a ascensão de membros do grupo “institucionalista pragmático” em detrimento de “autonomistas”, houve resistência da chancelaria em realizar medidas mais bruscas. A permanência nos BRICS, o não fechamento de Chancelarias abertas durante o governo Lula na África e Caribe, medida estudada por Serra (MELLO; NUBLAT, 2016); e limitadas ações em outros temas (como a manutenção do embaixador brasileiro em Caracas) caracterizariam uma condição de inércia. Mesmo o tom diferente adotado aos países da América do Sul durante o governo Temer foi alvo de críticas de membros do MRE, sendo tidas como “agressivas” demais em relação ao tom tradicional (SENRA, 2016).

Por fim, entre as forças motivadoras de mudança tipificadas pelo autor – líder, burocracia, realinhamento de forças domésticas e choques externos – pode-se dizer que os dois últimos pontos ocorreram efusivamente, enquanto o MRE agiu em sentido oposto, como resistência. A falta de uma figura presidencial disposta a bancar as ideias força da diplomacia brasileira, agindo como líder, que foi apontada como um problema durante o governo Rousseff, foi agravada durante o governo Temer. A falta de maior respaldo às estratégias encampadas pelos burocratas, dada a maior preocupação com a defesa pessoal de escândalos de corrupção domésticos e a menor legitimidade detida, considerando as suspeitas sobre o rito do *impeachment*, geraram um estado de impasse e de espera em meio ao cenário internacional instável e a proximidade das eleições de 2018.

Considerações Finais

Neste artigo, buscamos testar a capacidade do artigo de Charles Hermann (1990) em analisar mudanças de rumo em política externa. Para tal, analisamos as políticas de Dilma Rousseff e Michel Temer, além de apontar as possíveis fontes de tais diferenças no comportamento externo entre os dois governos. Os dados indicam que a mudança das *constituencies* representadas no poder e o papel do cenário externo sobre as políticas externas dos países geraram uma mudança de objetivo entre as políticas dos dois governos, ainda que ela não tenha sido concretizada em determinadas áreas, também por resistência do MRE.

O artigo de Hermann conseguiu, a nosso ver, lançar uma luz sobre as condicionantes dos projetos de política exterior analisados. Apesar de limitações referentes a escassez de fontes primárias, algo esperado em relação ao fato de o objeto em análise ser em tempo presente, conseguimos sustentar a hipótese de uma mudança de objetivos. Nela, Temer busca uma legitimidade interna para as políticas reformistas, especialmente com a tentativa de ingresso na OCDE, que serviria como um impulso; e uma externa para o rito

do *impeachment*, apresentando-se como governante responsável. Essa legitimidade externa envolveria uma “renovação de credenciais”, apontando o Brasil como passível de receber investimentos e complacente com as “regras do jogo” internacionais.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINE, Cristiane. Reprovação ao governo supera 70%. **Valor Econômico**. 07 ago 2015. Disponível em <<https://www.valor.com.br/politica/4169046/reprovacao-ao-governo-supera-70>>. Acesso em 02 dez. 2018.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: new approaches**. Nova Iorque: Routledge, 2012.
- ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos CEBRAP**. ed. esp., p. 49-58, jun/2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2016.
- BARBOSA, Rubens. Balanço da política externa do governo Dilma. **O Estado de São Paulo**. 13 set 2016. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,balanco-da-politica-externa-do-governo-dilma,10000075643>>. Acesso em 04 dez 2018.
- BARBOSA, Rubens. A política externa do governo Temer. **O Globo**. 14 fev 2017. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-governo-temer,70001664323>>. Acesso em 15 ago 2018.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 6, p. 207-244. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- BENITES, Afonso. Por que o empresariado apoia Temer? **El País**. Brasília, 09 jun. 2016. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/09/politica/1465424610_191054.html>. Acesso em 20 ago 2018
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2011. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 20 dez 2011. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2011>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU, em Nova York. **Ministério de Relações Exteriores**. 21 fev 2012. 2012a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-mi>>. Acesso em 01 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2012. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 14 dez. 2012. 2012b. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2012>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2013. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 10 dez. 2013. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2013>>. Acesso em 25 dez. 2018.

- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2014. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 17 dez. 2014. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2014>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2015. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 15 dez. 2015. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2015>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 18 mai 2016. 2016a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Nota 176: Manifestações sobre a situação interna no Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 13 mai 2016. 2016b. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Nota 179: Declarações de El Salvador sobre a situação interna no Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 16 mai 2016. 2016c. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14032-declaracoes-do-governo-de-el-salvador-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>>. Acesso em 20 ago 2018.
- BRASIL. Nota 216: Comunicado conjunto dos Chanceleres de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai sobre a situação na Venezuela. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 12 jun 2016. 2016d Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14209-comunicado-conjunto>>. Acesso em 20 ago 2018.
- BRASIL. Nota 299: Declarações do chanceler uruguaio. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 16 ago 2016. 2016e. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14607-declaracoes-do-chanceler-uruguaio>>. Acesso em 23 ago 2018.
- BRASIL. Nota 318: Comunicado do governo venezuelano sobre suas relações com o Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 31 ago 2016. 2016f. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14690-comunicado-do-governo-venezuelano-sobre-suas-relacoes-com-o-brasil>>. Acesso em 23 ago 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2016. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 24 abr. 2016. 2016g. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2016>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Discurso do Presidente da República Michel Temer, durante almoço ampliado com empresários e investidores, promovido pelo Conselho das Américas em Nova York. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 21 set 2016. 2016h. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14775-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-almoco-ampliado-com-empresarios-e-investidores-promovido-pelo-conselho-das-americas-nova-york-21-de-setembro-de-2016>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Entrevista concedida pelo Presidente da República Michel Temer ao Clarín (Argentina). **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 21 set 2016. 2016i. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14775-entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-ao-clarin>>. Acesso em 22 ago 2018.

BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/14856-entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-ao-clarin-argentina-por-la-cobardia-de-antes-brasil-esta-donde-esta-espanhol>. Acesso em 22 ago 2018.

BRASIL. Nota 104: Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela – Buenos Aires, 1 de abril de 2017. 2017a. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 01 abr 2017. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Nota 125: **Comunicado sobre a Venezuela. Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 17 abr 2017. 2017b. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16124-comunicado-sobre-a-venezuela>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Relatório de Conjuntura nº 01. **Secretaria Geral da Presidência da República**. 2017c. Disponível em <<http://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/01/relatorio.pdf>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Exportações, Importações e Balança Comercial – Parceiro: Venezuela. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília, 06 dez 2018. 2018a. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/balanca/comex-vis/pais/output/html/ven.html>>. Acesso em 06 dez. 2018.

BRASIL. Comex Vis: Visualizações de Comércio Exterior, dados combinados dos países membros da Aliança do Pacífico. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília, 06 dez 2018. 2018b. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>>. Acesso em 06 dez 2018.

BRASIL. Viagens internacionais do Presidente da República. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 2018c. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/viagens-internacionais>>. Acesso em 25 dez 2018.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 1, p. 11-54. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CONTI, Bruno de; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 2, p. 55-90. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**. v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

DESIDÉRIO, Mariana. 82% dos manifestantes de domingo votaram em Aécio Neves. **Exame**. 17 mar. 2015. <<https://exame.abril.com.br/brasil/82-dos-manifestantes-de-domingo-votaram-em-aecio/>>. Acesso em 19 ago. 2018.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000-2010). **DADOS**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

- DIPLOMATA que ajudou senador boliviano a fugir é promovido por Temer. **G1**. Brasília, 30 dez. 2016. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/diplomata-que-ajudou-senador-boliviano-a-fugir-e-promovido-por-temer.ghtml>>. Acesso em 23 ago 2018.
- FLEMES, Daniel. Brazil in the BRIC initiative: soft balancing in the shifting world power? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.
- FRIAS, Maria Cristina. Empresariado prefere evitar turbulência e continuar com Temer, diz CNI. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 26 jun. 2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2017/06/1895716-empresariado-prefere-continuar-com-temer-e-evitar-turbulencia-diz-cni.shtml>>. Acesso em 23 ago 2018.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 22 ago 2018.
- HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. v. 34, n. 1, 1990 p. 3-21.
- JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. 2a ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.
- LIMA, Maria. Diplomata que ajudou em fuga de boliviano será embaixador no Japão. **O Globo**. Rio de Janeiro. 06 jun. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/diplomata-que-ajudou-em-fuga-de-boliviano-sera-embaixador-no-japao-22753207>>. Acesso em 13 set. 2018.
- LIMA, Maria Regina Soares. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Working Paper. **Plataforma Democrática**. n. 3, p. 2-22, jul/2010.
- LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**. v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- MELLO, Patrícia Campos; NUBLAT, Johanna. Serra pede estudo de custo de embaixadas na África e no Caribe. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 mai. 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771982-serra-pede-estudo-de-custo-de-embaixadas-na-africa-e-no-caribe.shtml>>. Acesso em 22 ago 2018.
- MILANI, Carlos. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**. n. 77, p. 57-75, 2017.
- TUCANOS reabilitam diplomatas da gestão FH no Itamaraty. **O Globo**. Rio de Janeiro, 23 abr 2017. Caderno País, p. 10-11.
- REFORMA trabalhista entra em vigor no sábado; entenda. **Partido dos Trabalhadores**. 08 nov. 2017. Disponível em <<http://www.pt.org.br/reforma-trabalhista-entra-em-vigor-neste-sabado-entenda/>>. Acesso em 20 ago 2018
- UM ano de reforma trabalhista: insegurança e precarização. **Partido dos Trabalhadores**. 03 ago. 2018. Disponível em <<http://www.pt.org.br/um-ano-de-reforma-trabalhista-inseguranca-e-precarizacao/>>. Acesso em 23 ago 2018
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. n. 1, p. 45-52, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**. n. 44, p. 25-35. 2014.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira 2016/2017: da reversão ao declínio. *In*: REVELEZ, Lincoln Bizzozero; LUZURIAGA, Wilson Fernández (eds.). **Anuario política internacional & política exterior 2016-2017: sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertindumbres globales**. Montevideu: Tradinco, 2017. p. 283-290.
- SARAIVA, Miriam Gomes; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**. v. 21, p. 295-324, 2016.
- SENRA, Ricardo. Respostas duras de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. **Portal Terra**, 16 mai. 2016. Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/respostas-duras-de-serra-a-criticas-de-paises-vizinhos-dividem-itamaraty,b017d07e37058fa76e59f87b37882c7d5z0nsuja.html>>. Acesso em 23 ago 2018.
- WELCH, David. **Painful choices: a theory of foreign policy change**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.
- VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1997.
- VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1**. 24 jun. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em 19 ago. 2018.

*Recebido em 8 de setembro de 2018.
Aprovado em 27 de dezembro de 2018.*

RESUMO

No campo da Análise da Política Externa (APE), um dos principais objetivos de pesquisadores é conseguir tipificar e explicar quando e como podem ocorrer inflexões em política externa. Um dos principais trabalhos dentro do campo voltados a esse objetivo é o de Charles Hermann, *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, de 1990. Este artigo propõe um teste do potencial analítico da teoria de Hermann para a análise de mudanças em política exterior. Para isso, testaremos a teoria com uma análise das diferenças entre as políticas externas de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), bem como dos principais fatores determinantes para as alterações de curso adotadas pelo governo Temer. Para alcançarmos nosso objetivo, utilizaremos discursos, notas diplomáticas, artigos em jornais, e fontes bibliográficas para basear nossa análise. Nosso trabalho indica que a teoria de Hermann é capaz de explicar a existência de mudanças no comportamento externo dos dois governos, bem como as principais causas dessas inflexões.

Palavras-chave: Dilma Rousseff; Michel Temer; Análise de Política Externa.

ABSTRACT

In Foreign Policy Analysis (FPE), one of the main goals of researchers is to classify and explain when and how changes in foreign policy may occur. One of the main works in FPE that tries to fulfil this goal is *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, written by Charles Hermann in 1990. Our paper proposes a test of the Hermann's theory explanation to what constitutes and what causes changes in a state's foreign policy. We will illustrate the test with an analysis of the differences between the foreign policies of Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018), and of the main causes of these changes adopted by president Temer. To achieve our goal, our work is based on discourses, diplomatic notes, articles in newspapers and bibliographical sources. We indicate that Hermann's theory can explain both the existence of a change of behaviour in foreign policy and the main causes of this change.

Key-words: Dilma Rousseff; Michel Temer; Foreign Policy Analysis.